O Banqueiro do mundo

Simon Schwartzman

2005

Resenha de Mallaby, Sebastian - The World Banker – A Story of Failed States, Financial Crisis, and the Wealth and Poverty of Nations

Para quem se interessa pelos temas da pobreza, desigualdade social e direitos humanos, o livro de Sebastian Mallaby, *The World's Banker - uma história de estados falidos, crises financeiras e a riqueza e a pobreza das Nações* (New York, Penguin, 2004*)* é leitura obrigatória. O Banqueiro do Mundo é Jim Wolfenshon, presidente do Banco Mundial entre 1995 e 2005, personalidade ambiciosa e contraditória, ao redor da qual Mallaby produz uma esplêndida análise das atividades do Banco Mundial, não tanto através de seus projetos, como sobretudo através do confronto permanente entre diferentes visões a respeito do seu papel e de como enfrentar as questões da pobreza e do subdesenvolvimento no mundo, do meio às pressões políticas de todos os lados, e as grandes crises financeiras e guerras civis que marcaram a última década, antes que o 11 de setembro sinalizasse, talvez, o início de uma nova era.

Nestes anos, o Banco Mundial deixou de ser uma agência de investimentos em grandes obras de infraestrutura, e tentou se transformar no campeão mundial dos direitos humanos, da proteção do meio ambiente e da organização dos pobres e discriminados em defesa de seus direitos e interesses. Mallaby resume esta passagem dizendo que o Banco, que no início só se preocupava com o capital físico, passa pelo tema do capital humano, e termina como o grande propulsor do capital social. Esta mudança não se explica, simplesmente, pelas ideias do seu presidente, mas pela maneira pela qual ele reage e procura se adaptar a todo o tipo de pressões e conflitos que atingem a instituição, desde os governos conservadores que não acreditam que exista um papel para organizações multilaterais como esta, nem políticas de combate à pobreza que possam resultar, até as organizações não governamentais que vêm no Banco um agente dos interesses da globalização, do capitalismo multinacional e das ambições imperialistas dos Estados Unidos. Não é uma mudança bem sucedida: o livro mostra como, na ânsia de agradar a todos, o desagrado é geral, o Banco passa por graves crises e conflitos internos, e termina voltando, dentro de certos limites, aos projetos de infraestrutura mais tradicionais.

Wolfensohn assume o Banco quando, em Madrid, manifestantes exigiam nas ruas o fechamento da Instituição, proclamando que "cinquenta anos já bastam". Segundo os críticos, o Banco funcionava como braço auxiliar do Fundo Monetário Internacional das políticas de ajuste fiscal que forçavam os países pobres a cortar orçamentos, desmantelar os sistemas de bem estar social, privatizar empresas estatais e abrir as fronteiras para o capitalismo internacional; e, além disto, vinha de uma tradição de apoio a governos corruptos e ditatoriais, aliados do ocidente na Guerra Fria. "A imagem do economista do Banco Mundial viajando de primeira classe de Washington para uma capital qualquer do terceiro mundo, trazendo uma mala de dinheiro para ditadores corruptos, ficou gravada na imagem do público: os ajustes estruturais passaram a ser vistos como um pacto pernicioso entre o burocrata e o autocrata" (p. 49).

Wolfensohn tenta mudar esta situação, criando ou recuperando a imagem do Banco como instituição sensível, preocupada com a pobreza e com o meio ambiente, e intolerante com a corrupção. Para mostrar sensibilidade, o banco deveria ouvir e responder a todas as demandas e críticas das organizações não governamentais, e ser ainda mais radical que elas em seu compromisso com os pobres; para cuidar do meio ambiente, o Banco passa a incorporar normas cada vez severas de avaliação de impacto ambiental de seus projetos, e reduz o financiamento a barragens e outras obras que pudessem levar ao deslocamento de populações, a ameaça a espécies e à poluição do meio ambiente; para não se comprometer com a corrupção, o Banco procura apoiar programas que transferem recursos diretamente às pessoas, e não às burocracias, ou condicionar os empréstimos e financiamentos à criação de mecanismos e instituições que possam garantir seu bom uso. O Banco transfere os escritórios de suas coordenações nacionais para os respectivos países, e passa a ser um defensor do perdão da dívida externa dos países mais pobres. A reforma do setor público, com a criação de instituições modernas e eficientes nos países em desenvolvimento, passa a ser objeto de atenção cada vez maior. Ao mesmo tempo, o Banco continua e amplia suas atividades de análise e pesquisa, transformando-se no principal centro de estudos sobre temas relacionados à pobreza e ao desenvolvimento em todo o mundo.

Existiam limites, no entanto, para tudo isto. As políticas de ajuste estrutural não estavam ajudando à maioria dos países revigorarem suas economias, e elas não dependiam do Banco, que, no entanto, era chamado a colaborar com o FMI na montagem dos pacotes de financiamento montados para atender às crises mais graves. As críticas que o Banco poderia ter a estas políticas, expressas de forma mais radical nos escritos de Joe Stiglitz, se referiam sobretudo à forma em que estas políticas eram

impostas e implementadas nos países, e não à sua necessidade do ponto de vista macroeconômico. O problema parecia estar relacionado, sobretudo, à questão da “good governance”, bom governo, que era associada mas não se reduzia à questão da corrupção política. Nos tempos da Guerra Fria, e antes da crise do ajuste econômico, o Banco apoiava governos como o do Presidente Suharto da Indonésia, entendendo pragmaticamente que o importante era que a economia crescesse e o que país se mantivesse alinhado ao bloco ocidental, mesmo que neste processo algumas pessoas se fizessem multimilionárias e os princípios democráticos sofressem. A crise do ajuste mostrou que, na hora de disciplinar os gastos públicos, privatizar companhias e redirecionar os gastos sociais, ter um governo agindo com competência e responsabilidade e outro que só está interessado em se manter no poder e distribuir favores entre amigos podia fazer toda a diferença. Países bem governados, como a Uganda, a China e o Chile, encontraram formas de usar bem os recursos internacionais e enfrentar as crises, enquanto que outros, como as Filipinas, a Indonésia e a Bolívia não o fizeram.

As relações entre ética, competência e resultados, no entanto, são muito mais complexas do que aparentam: na economia, não há boas intenções que sobrevivam a uma política macroeconômica equivocada; na política, governos totalitários cometem os piores crimes em nome de princípios elevados e da busca da eficiência econômica e da ordem social, enquanto que líderes democráticos necessitam negociar apoios e alianças sem sempre palatáveis. O casos da Argentina e Brasil, que Mallaby não analisa ilustram bem os dilemas envolvidos. Por um tempo, na Argentina, parecia que a paridade com o dólar, estimulada e elogiada pelo FMI, havia feito a mágica de fazer o país entrar definitivamente para o primeiro mundo. Diante disto, a corrupção do governo Menem e o descontrole das finanças públicas pareciam um inconveniente desagradável, mas sem maiores consequências. Depois do desastre, discute-se ainda se era a política econômica que estava errada, e que fracassaria com qualquer governo, ou se foi a irresponsabilidade das autoridades que faz o país perder uma oportunidade de ouro. No Brasil, governos democráticos e honestos como os de Fernando Henrique Cardoso e Lula nem sempre souberam definir com clareza a fronteira entre políticas necessárias de aliança e tolerância inadmissível à corrupção.

Esta complexidade não existe para os ideólogos da política e dos movimentos sociais. A maioria das organizações não governamentais do primeiro mundo, descritas por Mallaby como “a máfia de Berkeley”, vêm o mundo em preto e branco, e dependem da mobilização constante e do impacto na mídia para continuar existindo. Mallaby examina em detalhe um caso extremo, a polêmica criada contra o projeto financiamento de construção da represa de Qinghai na China, na região do Tibete,

aparentemente de grande valor e interesse para os habitantes da região, mas contestada violentamente pelas ONGS nos Estados Unidos. "O cerco das ONGS, visível nas ruas ao redor dos escritórios do Banco em Washington, existia de forma invisível dentro do próprio Banco. Para aplacar os missionários, o Banco os deixou entrar em seus domínios, criou regras que refletiam os valores dos missionários, e jurou obedecê-las. O resultado foi uma organização de desenvolvimento que foi perdendo contato com os países em desenvolvimento, uma organização que refletia a agenda dos ativistas do Norte, e não as difíceis circunstâncias de seus clientes mais pobres."

A oposição dos círculos mais conservadores, que se intensificou a partir da presidência de George W. Bush, não era muito diferente. Por um lado, havia os que, como o Secretário do Tesouro Paul O'Neill, consideravam que o crescimento do mercado privado de capitais tornavam uma instituição multilateral como o Banco Mundial desnecessária, e não viam nenhum valor em suas tentativas de agir em todas as áreas relacionadas com os temas da pobreza, sem a eficiência e a clareza de objetivos das grandes empresas privadas, como a Alcoa, de onde vinha o Secretário. Mais amplamente, o governo Bush, como principal acionista do Banco, nunca aceitou de bom grado que esta fosse uma instituição multilateral que tivesse suas políticas próprias, e não alinhadas às orientações e aos valores do governo norte-americano. Esta situação se tornou particularmente difícil depois da invasão do Iraque, quando o Banco é chamado, mas reluta, em participar do financiamento da reconstrução do país. O mundo é simples, para os conservadores americanos. De um lado, estão as virtudes do capitalismo, da democracia e do *American way of life*; de outro, o resto. Cabe a cada um decidir de que lado quer ficar, sem dúvidas, complicações e elaborações intelectuais mais complexas, que só expressam a falta de clareza moral e de convicções das pessoas. De alguma maneira, Wolfensohn consegue sobreviver ao primeiro mandato de Bush, mas, em 2005, o governo americano nomeia para seu lugar um de seus ideólogos mais conservadores, Paul Wolfowitz.

Mallaby não é um radical, e sua avaliação do Banco Mundial nos anos de Wolfensohn é complexa. Ele critica Wolfensohn pelas tentativas de reforma institucional do Banco, que jamais poderia funcionar como uma empresa, e que sofreu grande desgaste pelos processos constantes de reorganização interna. Ele considera correta a postura do Banco em relação às políticas de ajuste estrutural do FMI, ao considerar que medidas financeiras não funcionariam por elas mesmas, e colocar o foco de atenção nos problemas de corrupção, do perdão da dívida dos países mais pobres. E do enfrentamento direto dos problemas da pobreza. Por outro lado, ele critica a tentativa do Banco de criar uma nova estratégia global de atuação, através do

que ficou conhecido como o “Comprehensive Development Framework”. As duas principais ideias nesta estratégia era que os projetos de desenvolvimento não poderiam ser impostos pelo Banco aos países e controlados por condicionalidades, mas deveriam ser solicitados e “apropriados” por eles (a expressão inglesa é “country ownership”); a segunda era a abrangência dos projetos: não haviam prioridades, tudo precisava ser feito ao mesmo tempo – educação, saúde, reforma institucional, sistema de crédito, infraestrutura de transportes e eletricidade... Ainda que plausíveis em teoria, estas ideias dificilmente funcionavam na prática, pela própria relação assimétrica entre um grande Banco com muito dinheiro e países pequenos buscando adivinhar as intenções e agradar o financiador.

Ao final, Mallaby diz que o principal problema com a gestão de Wolfensohn foi a grande ambição de atender a todos, e fazer do Banco o grande motor do desenvolvimento e do combate à pobreza. O Banco Mundial não é um substituto para um governo mundial, o dinheiro que dispõe é só uma fração dos recursos que os países necessitam para se desenvolver, e seus milhares de funcionários, por melhores que sejam, são poucos se comparados com as grandes administrações dos países ricos ou em desenvolvimento. E não é possível, ao mesmo tempo, agradar os acionistas, atender aos ditames da política externa e interna norte-americana, obter o apoio dos governos dos países em desenvolvimento e as ONGS da “máfia de Berkeley”, enfrentar a corrupção, e ajudar os pobres do terceiro mundo a se tornarem responsáveis pelo seu próprio destino. A esta ambição messiânica e desmesurada, Mallaby contrapõe a importância da humildade, que poderia fazer com que o Banco pudesse usar, da melhor maneira possível, o grande acervo de experiências e conhecimentos que tem acumulado ao longo destes anos tão tumultuados. Agora é esperar para ver.